

Марко Новаковић

Институт за међународну политику и привреду, Београд

Стеван Рапаић

Институт за међународну политику и привреду, Београд

УТИЦАЈ ЗАКОНА О УЛАГАЊИМА НА ПРИЛИВ СТРАНИХ ДИРЕКТНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У СРБИЈУ *

Сажетак

Србија је једна од држава које имају либералну политику када је у питању привлачење страних директних инвестиција. Ова либерална политика подразумева изједначеност страних инвеститора са домаћим, а у неким аспектима и њихову фаворизацију. Иако је неспорно да мала држава као што је Србија, мора да се великим делом ослања на стране директне инвестиције на путу свог економског развоја, ипак свака од тих инвестиција мора бити пажљиво размотрена пре него што се и оствари. У овом раду, аутори ће се осврнути како на досадашњу праксу привлачења СДИ, тако и на Закон о улагањима, као нормативни акт који се бави примарно управо инвестицијама, па међу њима и СДИ. Основна теза овог рада тиче се како самог Закона о улагањима тако и степену његовог утицаја на политику привлачења СДИ. Нашу тезу о лимитираности утицаја Закона о улагањима и променама које нови доноси када је у питању прилив СДИ темељимо не на ква-

* Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти“, које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011-2016.

литетима или недостацима самог Закона (на које ћемо се такође осврнути) већ пре свега екстерним системским факторима, као што су транспарентност, корупција и владавина права.

Кључне речи: стране директне инвестиције, Закон о улагањима, политика привлачења страних инвестиција, Србија, транспарентност, субвенције

1. ПРИЛИВ СТРАНИХ ДИРЕКТНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У СРБИЈУ

Стране директне инвестиције (СДИ) на простору Србије, први пут су као такве дефинисане и регулисане 1967. године, када је СФР Југославија донела прописе о улагању страног капитала у југословенску привреду. Већ 1971. године, Југославија је регулисала страна улагања на начин да је уставним амандманом посебно уређено питање коришћења средстава под условима и у границама утврђеним савезним законом. Први пут је тада уставном одредбом гарантовано страним улагачима да се права стечена по основу таквих улагања после закључења уговора не могу умањити законом или неким другим актом. Ова формулација након тога је постала стандардни правни омир за страна улагања, односно трајна одредба свих закона о страним улагањима у Југославији и Србији.

У априлу 1973. године, донет је и посебан Закон о улагању средстава страних лица у домаће организације удруженог рада, односно домаћа предузећа, што је представљало преседан за једну социјалистичку земљу. Иако је тада још увек било незамисливо отварање страних филијала у Југославији и гринфилд инвестиције какве данас познајемо, за једну социјалистичку земљу са планском привредом и самоуправним системом ово је представљало крупан заокрет према капитализму. Већ 1978. године, усваја се нови савезни закон, који је два пут мењан, а којим су проширене области за страна улагања, али су уведене и одређене рестрикције. Ове рестрикције подразумевале су да вредност страног улога није смела да пређе 49%, а у појединим секторима попут банкарства, осигурања, унутрашње трговине, саобраћаја и комуналних делатности страна улагања нису била дозвољена.

Прва значајнија либерализација законодавства који се односи на привреду, наступила је са реформама Анте Марковића 1989. године. Доношењем читавог низа либералнијих прописа и закона попут закона о предузећима, закона о страним улагањима, закона

о банкама, наступила је нова ера у привлачењу страних директних инвестиција у Југославију. Нарочито се издвајају прописи којима је дозвољено оснивање предузећа у потпуном страном власништву, као и оснивање мешовитих банака и других финансијских организација. Иако су и даље на снази била бројна ограничења попут оних да већинско страно власништво није могло постојати у производњи и трговини оружјем и војном опремом, јавном информисању, телекомуникацијама и подручјима законом одређеним као забрањене зоне (војни полигони и аеродроми), у овом периоду реформи остварен је значајан прилив инвестиција.¹⁾ Већ 1990. године, док су економске реформе још увек биле на снази и давале резултате, продато је 75% капитала тада највеће фармацеутске компаније Галеника, америчком улагачу ICN. Ово је била највећа приватизација, односно највећа страна директна инвестиција све до 1996. године.

У декади која је следила након заустављања економских реформи и распада СФРЈ, Србија је била изложена хиперинфлацији, санкцијама, приливу избеглица из бивших југословенских република, политичкој и економској нестабилности, а 1999. године, и бомбардовању од стране НАТО алијансе. У оваквим условима није било прилива страних директних инвестиција у Србију (изузев продаје 49% удела у Телекому 1996. године, италијанској компанији СТЕТ и грчкој компанији ОТЕ), јер су оне биле незамисливе за стране инвеститоре и у најмању руку високоризичне. Земља у којој је практично било немогуће легално увозити репроматеријал неопходан за производњу и извозити готове производе, није представљала погодно место за улагање. Тек почетком 2001. године, након пада Милошевићевог режима и формирањем прве демократске владе Републике Србије, створени су услови за прилив страних директних инвестиција. Ови услови били су више него повољни за инвеститоре, који су имали на располагању незасићено тржиште Србије, без значајне конкуренције и са јефтином радном снагом. У још увек неспремном и неуређеном друштву у коме није била успостављена владавина права, нова демократска власт одлучила се на привлачење страних директних инвестиција кроз нови модел приватизације засноване на продаји друштвеног капитала.

У периоду након 2001. године, Србија је донела низ закона и других прописа у циљу развоја што повољнијег окружења

1) Јелена Козомара и Сандра Стојадиновић Јовановић, *Међународно пословно финансирање*, Економски факултет, Београд, 2011, стр. 378.

за стране инвестиције, а 2006. године, усвојен је нови Устав Републике Србије, којим се гарантују права страним инвеститорима и пружа слобода улагања. Све до 2006. године, Србија није дефинисала посебну политику, односно стратегију која би се тицала привлачења страних директних инвестиција. Подршка и помоћ страним инвеститорима сводила се на личне контакте представника власти, како на централном, тако и на локалном нивоу са представницима транснационалних компанија. Подршка овог типа није била планирана, стратегијски координирана и институционализована. Иако су ови контакти били значајни и у првим транзиционим годинама успели да привуку велике стране инвеститоре, први талас страног инвестирања сводио се на приватизацију друштвених предузећа, нарочито оних који су имали развијено тржиште и ланац снабдевања попут дуванске, прехранбене и металопрерађивачке индустрије. Друштвена предузећа са својом лошом инфраструктуром, застарелом опремом и великим бројем радника, представљала су лак плен за моћне транснационалне компаније, које су купујући их у ствари куповале повлашћени положај на српском тржишту. Увидевши да су Србији неопходне стране инвестиције које ће излазити из оквира приватизација, те да су за смањење незапослености неопходне гринфилд инвестиције, као и да до тог смањења не може доћи без улоге државе, Влада Републике Србије је у марту 2006. године, усвојила Стратегију подстицања и развоја страних улагања.

Прилив страних директних инвестиција у Србију након промена насталих крајем 2000. године, текао је неравномерно. Цео посматрани период од 2001. до 2015. године, може се поделити на два основна потпериода. Први потпериод од 2001. до 2008. године, карактерише висок ниво прилива страних директних инвестиција, односно претежни раст прилива страних директних инвестиција, док се након 2008. године, прилив инвестиција значајно смањује, првенствено као последица светске економске кризе. Ипак, није само светска економска криза заслужна за флукуације у приливу инвестиција. Политичка нестабилност у земљи, неизграђеност институција и владавине права, само су неки од основних фактора ризика које су страни инвеститори узимали у обзир приликом доношења одлуке о инвестирању у Србију. У оваквим условима крупан страни капитал долазио је само у оне секторе где је профит био загарантован, односно где се приватизацијом куповало тржиште.

Прве две године, односно 2001. и 2002. година, представљају период прилагођавања тржишта Србије либералним условима половања, односно отварању граница за стране робе и услуге, као и капитал, који је искључиво био инвестиран кроз приватизацију. Овај период представља одређену шок терапију за српску привреду, а нарочито за крупна предузећа у власништву државе. Иако 2001. године, Србија још није регулисала страна улагања посебним законом, исте године капиталом из иностранства уложено је 184 милиона евра у куповину државних предузећа. Већ следеће, 2002. године, када се доноси Закон о страним улагањима, нето прилив страних директних инвестиција (прилив у даљем тексту) скаче за 171% и износио је 500 милиона евра.

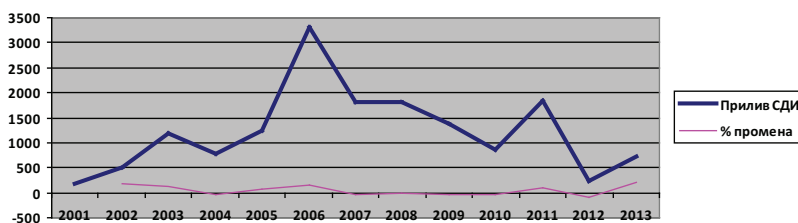
Табела 1.

Прилив страних директних инвестиција у Србију, нето износ (2001-2013)
у мил. евра

| Година | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| Приливи СДИ | 184 | 500 | 1.194 | 774 | 1.250 | 3.323 | 1.821 | 1.824 |
| % промена | | 171 | 138 | -35 | 61 | 165 | -45 | 0 |

(Наставак табеле 1)

| Година | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Укупно |
|-------------|-------|------|-------|------|------|--------|
| Приливи СДИ | 1.372 | 860 | 1.827 | 242 | 726 | 15.897 |
| % промена | -25 | -37 | 112 | -87 | 200 | |



Извор: Народна Банка Србије, *Страна директна улагања у новцу, нето, по земљама, 2001-2012.* (BPM5), Интернет: http://www.nbs.rs/internet/latinica/80/platni_bilans.html, (приступљено 20.3.2013.) и *Страна директна улагања у новцу, нето, по земљама, 2005-2013.* (BPM5), Интернет: http://www.nbs.rs/internet/latinica/80/platni_bilans.html, (приступљено 21.12.2015)

Од 2001. до 2006. године, прилив страних инвестиција растао је, са изузетком 2004. године, када је опао за 35%. У 2006. години, вредност прилива инвестиција из иностранства била је 18 пута већа него у 2001. години, и износила је невероватних 3,3 милијарде евра. Ово је уједно и највећи забележени годишњи прилив страних инвестиција у Србију, а остварен је првенствено захваљујући продаји оператера мобилне телефоније Мобтел, односно Моби 36 норвешком Теленору у вредности од 1,6 милијарди евра. Ова, до тада најзначајнија приватизација у Србији, остала је добрим делом покривена велом тајни. Њена нетранспарентност препозната је и од стране Европске уније која је Србији скренула пажњу да се ради о спорној приватизацији где је незаконито све од начина оснивања фирме деведестих година, до одузимања фреквенције и предузећа од њених првих власника. Поред ове спорне стране директне инвестиције, Европски парламент је Републици Србији скренуо пажњу на још неколико приватизација чија се законитост доводи у питање, а међу њима је и продаја Смедеревског Сартида америчком US Steel-у.²⁾ Наиме, ово предузеће продато је 2003. године, непосредном погодбом за свега 23 милиона евра, док су дугови ове компаније, који су износили 1,7 милијарди долара, пренети на државу.

До краја 2006. године, остварен је прилив од 7,2 милијарде евра, што је представљало значајну суму за малу транзициону земљу као што је Србија. У овом периоду, 2006. године, ступио је на снагу и Закон о девизном пословању, а годину дана раније изгласан је и нови Закон о спољнотрговинском пословању, а све у циљу даље либерализације међународног пословања и поспешивања прилива страних инвестиција. Највећи део овог износа од 7,2 милијарде евра, инвестиран је кроз приватизацију цементара, индустрија дувана, пивара, као и неке групације прехранбене индустрије и прераде метала. Нешто мањи износ овог прилива инвестиција односио се на аквизицију банака, док је удео нових, гринфилд инвестиција био веома мали и односио се углавном на трговину и некретнине.³⁾

Након 2006. године, долази до опадања прилива страних директних инвестиција. У Србију 2007. године, стиже 1,8 милијарди евра иностраног капитала, што је за 45% мање него претходне године. У 2008. години, Србија још увек није значајно погођена

2) Европски парламент, *European Parliament resolution on the European integration process of Serbia* (2011/2886(RSP)).

3) Група аутора, *Стране директне инвестиције у Србију, 2001-2011*, Business Info Group, Београд, 2012, стр. 60.

светском економском кризом, па и стране директне инвестиције пристижу у истом обиму као и претходне године. Најзначајнија страна инвестиција у овом периоду у вредности од 940 милиона евра, био је долазак ФИАТ-а на српско тржиште, односно оснивање компаније ФЦА Србија д.о.о. са седиштем у Крагујевцу. Новонастала компанија представља заједнички подухват компаније ФИАТ и Владе Републике Србије, при чему ФИАТ поседује 67%, а Република Србија преосталих 33% власништва.

Већ 2009. године, почиње успоравање прилива инвестиција, да би 2010. године, укупне стране директне инвестиције у Србију износиле 860 милиона евра, што је приближно нивоу из 2002. године. Пад прилива инвестиција у Србију у периоду након 2006. године, може се донекле објаснити светском економском кризом, али не смемо изгубити из вида и друге факторе попут лошег макроекономског и институционалног окружења. Ипак, мишљења смо да је успоравање процеса приватизације у Србији најзначајније деловало на пад прилива страних инвестиција, с обзиром да је већина страног капитала инвестирана управо кроз приватизацију. Само у периоду од 2001. до 2004. године, приватизовано је 1382 предузећа у Србији, што је у просеку износило два приватизована предузећа по једном радном дану.⁴⁾

У 2011. години, долази до повећања прилива страних инвестиција од 112%, за шта је заслужна продаја трговинског ланца Делта Макси, у вредности од преко 933 милиона евра, белгијском Делезеу. Међутим у 2012. години, прилив страних директних инвестиција спао је на тако низак ниво да се могао упоредити са оним из 2001. године. Свега 242 милиона евра страног капитала уложено је те године у српску привреду, а овако низак ниво прилива првенствено је био узрокован политичком нестабилношћу у земљи, односно расписивањем избора на свим нивоима, а касније и сменом председника и владајуће коалиције, односно формирањем нове Владе. Ипак, 2013. године, у Србију пристиже нових 726 милиона евра, што је троструко више страног капитала у односу на 2012. годину. У периоду од 2001. до краја 2013. године, укупан остварени прилив страних директних инвестиција износио је 15,8 милијарди евра.⁵⁾

4) Народна Банка Србије, Страна директна улагања у новцу, нето, по земљама, 2001-2012. (ВРМ5), Интернет: [http://www.nbs.rs/internet/ latinica/80/platni_bilans.html](http://www.nbs.rs/internet/latinica/80/platni_bilans.html), (приступљено 20.3.2013.) и Страна директна улагања у новцу, нето, по земљама, 2005-2013. (ВРМ5), Интернет: http://www.nbs.rs/internet/latinica/80/platni_bilans.html, (приступљено 21.12.2015)

5) Бошко Мијатовић, „Приватизација реалног сектора“, *Четири године транзиције у Србији*, (Редактори: Борис Беговић и Бошко Мијатовић), Центар за либерално-

На листи двадесет највећих страних инвеститора у Србији могу се наћи и две компаније из биших југословенских република. Хрватски Агрокор уложио је 614 милиона евра у прехранбену индустрију, реч је о малопродајном ланцу „Идеа“ и компанијама „Фриком“ и „Дијамант“, док је словеначки Меркатор инвестирао 500 милиона евра у сектор малопродаје. Хрватски Агрокор је 2014. године, откупио словеначки Меркатор за 544 милиона евра и тиме постао његов већински власник у Србији. Преузимањем Меркатора, Агрокор је постао водећа компанија у сектору малопродаје и производње хране у региону.

Приватизација Нафтне индустрије Србија од стране руског Газпром Нефт-а представља другу највреднију страну инвестицију, а укупна вредност овог улагања износила је чак 947 милиона евра. Ипак, податак о укупној вредности уложених средстава Газпром Нефт-а морамо узети са резервом, јер ни Агенција за страна улагања и промоцију извоза Републике Србије (СИЕПА) није била у могућности да провери наводе ове компаније о својим улагањима након преузимања НИС-а.

Табела 2.

Двадесет највећих страних инвеститора у Србији у периоду 2001-2011

| Ред. бр. | Компанија | Земља порекла | Сектор | Вредност улагања мил. ЕУР |
|----------|------------------------|---------------|-------------------------|---------------------------|
| 1 | Теленор | Норвешка | Телекомуникације | 1.602 |
| 2 | Газпром Нефт – НИС | Русија | Енергетика | 947 |
| 3 | Фиат Аутомобили Србија | Италија | Аутомобилска индустрија | 940 |
| 4 | Делезе | Белгија | Малопродаја | 933 |
| 5 | Филип Морис ДИН | САД | Дуванска индустрија | 733 |
| 6 | Стада – Хемофарм | Немачка | Фармацеутска индустрија | 650 |

| | | | | |
|----|----------------------------|--------------|------------------------|-----|
| 7 | *Мобилком - ВИП Мобиле | Аустрија | Телекомуникације | 633 |
| 8 | Агрокор | Хрватска | Прехрамбена индустрија | 614 |
| 9 | Банка Интеза | Италија | Банкарство | 508 |
| 10 | Салфорд Инвест. Фонд | В. Британија | Прехрамбена индустрија | 500 |
| 11 | Еуробанк ЕФГ | Грчка | Банкарство | 500 |
| 12 | *Раифајзен банка | Аустрија | Банкарство | 500 |
| 13 | *Меркатор | Словенија | Малопродаја | 500 |
| 14 | СтарБев - Апатинска пивара | Чешка | Прехрамбена индустрија | 487 |
| 15 | *ЦЕЕ/БИГ | Израел | Некретнине | 470 |
| 16 | Национална Банка Грчке | Грчка | Банкарство | 425 |
| 17 | Креди Агрикол Банка | Француска | Банкарство | 264 |
| 18 | *Фондиарија САИ | Италија | Осигурање | 220 |
| 19 | Лукиол – Беопетрол | Русија | Енергетика | 210 |
| 20 | Бритиш Американ Тобако | В.Британија | Дуванска индустрија | 200 |

НАПОМЕНА: Ознака * се односи на *greenfield* инвестиције. Подаци се односе на укупне инвестиције наведених компанија у периоду од уласка на српско тржиште до краја 2011.

Извор: Група аутора, *Стране директне инвестиције у Србији 2001-2011*, Business Info Group, Београд, 2012, стр. 13.

С обзиром да од 2012. до 2015. године, није било прилива крупнијих страних директних инвестиција, подаци из табеле којима располажемо, а који се односе на двадесет највећих страних инвеститора у Србији у периоду 2001-2011, могу се сматрати релевантним за наше истраживање. Поред тога, треба имати у виду да се подаци из табеле не односе само на првобитна улагања, већ на укупна улагања датих компанија у периоду од њиховог доласка на српско тржиште до краја 2011. године. Ипак, због одсуства прописа о обавезном извештавању компанија о висини текућих инвестиција, наведени подаци се могу узети само као индикативни, а не и као званични, јер су добијени на основу истраживања које је споводила СИЕПА.

Основни проблем у анализи страних директних инвестиција у Србији односи се како на недоступност података о уложеним средствима страних улагача, тако и државе Србије. Наиме, информације о тачном износу додељених субвенција страним инвеститорима нису јавно доступне. Већина уговора који се тичу ових субвенција између страних улагача и Србије тајни су, па је немогуће утврдити колико су страни инвеститори стварно уложили у домаћу привреду и на шта се све обавезала Република Србија.

2. ЗАКОН О УЛАГАЊИМА

Дана 04. новембра 2015. године, ступио је на снагу Закон о улагањима,⁶⁾ а његовим ступањем на снагу престао је да важи⁷⁾ Закон о страним улагањима.⁸⁾ У овом закону се још једном промовише либерална политика привлачења СДИ, па тако одредбе које се у Закону не односе изричито на страна улагања (попут оних из чланова 9, 14 и др) односе се и на домаћа. Управо један од наведених чланова, члан 14 Закона, показатељ је либералне политике СДИ, тачније чињенице да су страни улагачи генерално у Закону изједначени са домаћим а у наведеном члану су и фаворизовани. У члану 14 је предвиђено да је страни улагач ослобођен плаћања царина и других увозних дажбина (увозних дажбина, осим путничких моторних возила и аутомата за забаву и игре на

6) Закон о улагањима („Сл. гласник РС“, бр. 89/2015), у даљем тексту и Закон.

7) Члан 46 Закона.

8) Закон о страним улагањима („Сл. лист СРЈ“, бр. 3/2002 и 5/2003, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 – Уставна повеља и „Сл. гласник РС“, бр. 107/2014 – др. закон).

срећу) под општим условом, да је у питању „опрема коју улагач увози у складу са прописима којима се уређују здравље и безбедност грађана и заштита животне средине“.⁹⁾ Често се истиче негативан утицај СДИ управо на домаћа предузећа, која нису довољно конкурентна и која не могу да изнесу тржишну утакмицу са страним компанијама, али истина је да најуспешније домаће компаније нису погођене доласком страних компанија, већ су то пре свега оне компаније које су и пре доласка страног улагача биле на „климавим ногама“. И док држава не може финансијски ни организационо да свако губиташко предузеће постави на ноге, додатни подстицаји страним улагачима сигурно неће помоћи ни оним стабилним и успешним домаћим фирмама.

Циљ Закона је, између осталих и подстицање директних улагања ради јачања економског и привредног развоја, раста запослености и свеукупног друштвеног бољитка; економског раста привлачењем инвестиција.¹⁰⁾ У којој мери ће инвестиције довести до жељеног раста, зависи од много фактора, од којих је нормативна регулација само први у низу. Штавише, и на нормативном нивоу, Закон представља само први корак и сам по себи није довољан да се регулише детаљније област инвестиција. Тако се у члану 12. предвиђа да ће Влада одредити критеријуме на основу којих се утврђују значајна улагања. Она је то и учинила Уредбом донетом 11. марта 2016. године.¹¹⁾ Уредба доноси одређена појашњења и исправља одређене нејасноће, те попуњава празнине остављене законом као општим актом. Са аспекта номотехнике, пак, није било препрека да се многи од ових услова прописаних у Уредби, одреде и у самом закону, али је то ипак одлука законодавца. Много је важније на какав начин ће се уредити нека област која се регулише одређеним законом, него на који начин ће то бити урађено.

2.1. Утицај Закона о улагањима на стране директне инвестиције у Србији

Пре саме анализе утицаја, морамо поделити СДИ на две основне категорије. Прве су велике СДИ, које се закључују на

9) Члан 14. Закона.

10) Члан 2 Закона.

11) Уредба Владе Републике Србије донета На основу члана 12. став 2, члана 13. став 3, члана 14. став 2. Закона о улагањима („Службени гласник РС”, број 89/15) и члана 17. став 1. и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14).

највшем нивоу, најчешће уз посредовање највишних званичника државе Србије и челних представника компаније. Када су у питању те инвестиције, утицај Закона али и осталих фактора попут компликованости бирократије, владавине права и других су ако не непостојеће онда барем минималне. Величина тих инвестиција их ставља у повлашћен положај, те се у пракси веома ретко могло доћи до информација да је неки велики инострани инвеститор одустао од инвестирања због проблема непрецизне законске регулативе или предугог поступања судова. Са друге стране, утицај наведених елемената је много већи на „мање“ инвестиције – било стране или домаће. Проблем карактеристичан за област инвестиција јесте непредвидиво пословно окружење али и велики број фискалних али и парафискалних намета. Закон је предузео неке кораке у добром правцу, па је у члану 2 Закона, као један од циљева доношења овог акта, истиче се унапређење инвестиционог окружења у Србији.¹²⁾ Без жеље да минимизирамо значај законских решења не само у области инвестиција већ и уопште, желимо да истакнемо следеће. Доношење закона има врло незахвалне потенцијалне ефекте на политику прилива СДИ – лош закон може да значајно умањи шансе за прилив СДИ, док добар закон може у најбољем случају да остави довољно простора да се СДИ сливају. Јер, ефекат закона, као једног општег регулаторног акта може ићи дотле да постави основ за развој економског окружења за прилив СДИ. Али сам прилив СДИ не зависи од закона већ од његове примене – да ли ће се могућности остављене и предвиђене законом искористити од стране свих субјеката, односно да ли ће се искористити на прави начин и *bonae fidei*. Други степен је да ли ће те СДИ у случају њиховог прилива, имати позитиван утицај на економски раст. Иако ово може деловати као врста онтолошког цепидлачења, ако погледамо ефекте претходног Закона о страним страним улагањима, можемо видети колико је дугачак и несигуран пут од законског решења до ефекта у привреди. У овом контексту, посебно место заузима примена закона, што је проблем који се мора систематски решавати јер је у мањој или већој мери присутан у целом систему.

Дакле, за разлику од неких аутора,¹³⁾ ми морамо донекле умањити значај закона који се баве примарно страним улагањима

12) Члан 2 Закона о улагањима.

13) P. Steyt, Jean-Yves „Comparative Foreign Direct Investment Law: Determinants of the Legal Framework and the Level of Openness and Attractiveness of Host Economies“ (2006). LL.M. Graduate Research Papers. Paper 1.

ма на прилив истих. Закони који директно регулишу СДИ нису једини који утичу на прилив и структуру/врсту СДИ. Велики утицај имају и други закони, попут пореских закона, закона о раду, закона који се баве заштитом својинских права. Зато законска регулатива уопште има неупоредиво већи утицај на прилив СДИ од појединачног закона. На овом месту треба истаћи и важност закона који регулишу улагања у релативном а не само у апсолутном смислу. Свеукупна законска регулатива мора бити конкурентна законским регулативама конкурентним државама, односно државама које имају за циљ привлачење сличних врста СДИ. У случају Србије, то су пре свих државе у окружењу. Па тако, Србији није остављено много простора него да користи либералну политику за привлачење СДИ – јер све државе у окружењу користе управо то, а неке од њих имају компаративне предности и ван те политике – попут чланства у ЕУ или рецимо билатерални и мултилатерални уговори између државе домаћина инвестиција и државе инвеститора.

Пословно окружење за инвестиције не ствара се (само) законом усмереним ка приливу истих. Транспарентност поступака, владавина права, укљањање бирократских препрека захтевају системски приступ и дугорочну стратегију решавања на свим нивоима. Србија треба да се добро котира на листама попут DoBusiness, не због статистичких ивештаја тих институција – она мора тежити томе како би побољшала што више своје шансе да привуче инвестиције, у тој константној тржишној утакмици. Закон о улагањима представља само један корак на том путу, али његови ефекти су минимални докле год неки шири, системски услови нису задовољени. Један од тих услова, који се не односи само на инвестиције, јесте транспарентност.

3. ТРАСПАРЕНТНОСТ УОПШТЕ

Транспарентност је од изузетног значаја за прилив СДИ. Важна је пре свега из угла потенцијалних улагача, јер им недостатак транспарентности доноси додатне трошкове, јер потенцијални инвеститори морају да се боре са недостатком информација, али и зато што морају знати у којој мери су им заштићена својинска права те зато што морају знати у којој мери се закони примењују.

Опште говорећи, транспарентност подразумева сигурност и извесност у постојању нормативне регулације и њене ефикасне

и непристрасне примене. Због честе употребе термина „транспарентност“ како у стручно-научном тако и у колоквијалном дискурсу, сматрамо да је најбоље одредити транспарентност кроз њене елементе, као што су то урадили Драбек и Пејн.¹⁴⁾ На тај начин најбоље се видети колико је транспарентност значајна и колико је њен домет широк. Драбек и Пејн не-транспарентност виде кроз следеће елементе:

1. Корупција и мито
2. Недостатак заштите својинских права
3. Неефикасност администрације
4. Недостатак владавине права
5. Недостатак континуитета (до овог елемента долази променом владе, када нова власт поништава или мења договоре направљене од стране претходника).

У којој мери ће нови закон допринети транспарентности, поготово овако широко постављеној? У релативном смислу, морамо похвалити чињеницу да је Закон транспарентнији од предлога Закона. Ово се посебно односи на члан 24 Предлога закона о улагањима, у коме је Влади дата апсолутна моћ одлучивања које информације о улагањима треба поделити, без обзира коме је захтев поднет и ко ту информацију поседује.¹⁵⁾ Ипак, упркос релативној транспарентности у односу на предлог, право питање које треба поставити је да ли нови Закон доноси довољно транспарентности у апсолутном смислу?

Из угла транспарентности, упитан је члан 11 у коме се предвиђа да се предлог доделе државне помоћи за улагања од посебног значаја доноси без јавног позива. Ова врста „тајновитости“ у раду представља корен проблема и замерке везаних за инвестиције у периоду од 2000. године и не видимо шта се желело постићи оваквим прописом. Јасно је да је за пројекте ове величине потребна посебна пажња државе и да се овако велике инвестиције у великој мери привлаче неформалним, пре свих личним контактима, али искључити јавност, пре свега ону стручну, као корективни фактор или барем као посматрача јесте проблематично али пре свега непотребно. Добра инвестиција ће бити добра

14) Drabek, Zdenek, Payne, Warren „The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment“, Staff Working Paper ERAD-99-02 Revised November 2001 World Trade Organization Economic Research and Analysis Division.

15) Транспарентност Србија, Интернет: <http://transparentnost.org.rs>, (приступљено 21.4.2016).

колико год је стручњаци и „стручњаци“ нападали и критиковали, док ће она лоша остати таква без обзира колико је тајна или доступна на увид.

Један елемент нетранспарентности на који морамо скренути посебну пажњу јесу уговори са страним инвеститорима. Овде пре свега мислимо на уговоре са страним компанијама, чија транспарентност мора бити од примарне важности, јер се само на тај начин може сагледати целокупна инвестиција и сви њени ефекти. Тек ако знамо на шта се све држава Србија обавезала уговорима са страним инвеститорима, односно колики су износи којима држава субвенционирате стране инвеститоре и на који период, можемо проценити стварну вредност, али и стварни ефекат инвестиција на домаћу привреду. У супротном, остаје нам да нагађамо стварни износ страних улагања у земљу, као и губитке које држава има по основу ослобађања инвеститора од плаћања различитих пореза и доприноса.

3.1. Неефикасност администрације и коруптивни потенцијал

Позитивни елементи из Закона су одредбе које одређују обим дужности РАС, наведеним у члану 36.¹⁶⁾ Обједињени систем гарантује поред мање бирократије и начелно мањи простор за коруптивну делатност. Међутим, нека друга решења у најмању руку не доприносе смањењу потенцијала за коруптивне радње и бирократске препреке. Тако се у члану 16 наводи да је орган власти, осим Комисије за заштиту конкуренције у управним стварима, у вези са остварењем и одржањем улагања и остварењем права и обавеза улагача, дужан да захтеве улагача решава са правом првенства и улагачу изда јавну исправу, у *најкраћем могућем року*,¹⁷⁾ ако му је улагач благовремено поднео уредну и потпуну документацију.¹⁸⁾ И док је изузимање Комисије за заштиту конкуренције јасно и смислено (зато што је поступак пред Комисијом одређен другим законом¹⁹⁾) одредба по којој се јавна исправа издаје у „најкраћем могућем року“ може бити проблематична. Овакво одређење рока може да има смисла у оним друштвима у којима је проблем неефикасне бирократије смањен на минимум

16) Члан 36 Закона.

17) Курзив од стране аутора.

18) Члан 16 Закона.

19) Закон о заштити конкуренције („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009 и 95/2013).

или када је у питању област довољно нова или разнолика да је јединствен рок немогуће утврдити. Ниједан од наведених изузетака није присутан у тренутку доношења Закона. У овом тренутку (март 2016. године), већ 15 година долази до страних улагања у Србију а компликована и арбитрерна бирократија и даље јесте један од највећих проблема. Оставити отворен рок за издавање јавне исправе потенцијалном улагачу није добро решење, поготово када су у питању инвестиције које нису од националног значаја, на шта ћемо се касније осврнути. Законска решења околних држава су препознала важност јасних рокова, те су их сходно томе и одредили.²⁰⁾

Када говоримо о непрецизности и коруптивном потенцијалу, у Закону се истиче члан 33. Посебно је занимљива и формулација и *меритум* члана 33, став 4 у коме се наводи да „Министар може одредити критеријуме и мерила у погледу стручне оспособљености и радног искуства које морају испуњавати кандидати за директора Агенције.“²¹⁾

Нејасно је на првом месту, зашто сам Закон није ближе одредио услове које морају испунити како директор РАС, на који се овај члан Закона односи, као што је била пракса приликом оснивања других агенција²²⁾ или оставити самој Агенцији да статутом одреди ове услове.²³⁾ Зашто би се оставила тако широка овлашћења министру, дакле једном човеку, који може по сопственом нахођењу и без икаквог конкурса или претходно утврђених правила постављати људе на овако значајну функцију ако се емпиријски може потврдити да оваква решења отварају врата корупцији. Слична замерка се односи и на избор чланова Управног одбора РАС, пошто се само наводи да ће бити бирани из „реда државних службеника“, а два члана из реда „пословне заједнице“.²⁴⁾ И док се појам државних службеника може колико-толико јасно утврдити, појам пословне заједнице може бити практично неограничен круг људи, те је недостатак прецизности и на овом месту очигледан.

20) Закон о потицању улагања (НН 102/15), Члан 17 став став 2.

21) Члан 33, став 4 Закона.

22) Закон о Агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“ бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС и 8/15-УС).

23) Закон о лековима и медицинским средствима („Сл. гласник РС“, бр. 30/2010 и 107/2012).

24) Члан 31 Закона о улгањима.

Ипак, оно што просто запањује јесте употреба речи *може* у одредби о кандидатима за директора РАС. Језичким али и логичким тумачењем ове одредбе, министар нема обавезу да пропише услове за директора РАС, тако да лице без икаквих квалификација може постати директор. Са друге стране, поставља се питање ако министар пропише услове за избор директора, да ли ти услови важе само за тај избор или и за сваки следећи? Чак и да важе за сваки следећи, по слову закона наредног или истог министра ништа не спречава да за избор следећег директора РАС пропише у потпуности другачије услове, тако да два директора РАС имају потпуно другачије квалификације неопходне за исти посао.

3.2. Институционална решења

Када су у питању институционална решења, наводне коруптивне активности из претходног периода, један су и од разлога формирања нових и укидања старих агенција.

Закон о улагањима предвиђа оснивање Развојне агенције Србије (РАС)²⁵⁾ као и Савет за економски развој.²⁶⁾ Развојна агенција Србије има улогу развојних, стручних и оперативних послова подстицања и реализације директних улагања, промоције и повећања извоза, развоја и унапређења конкурентности привредних субјеката, угледа и развоја Републике Србије у области привреде и регионалног развоја.²⁷⁾ Законом је предвиђено да Агенција за страна улагања и промоцију извоза основана у складу са Законом о спољнотрговинском пословању (СИЕПА)²⁸⁾ и Национална агенција за регионални развој²⁹⁾ престају са радом, најкасније у року од 120 дана од дана ступања на снагу овог закона, односно на дан почетка рада Развојне агенције Србије. Морамо похвалити чињеницу да је значајно пре рока ова трансформација извршена, тачније после 68 дана. Овај пример и показује да је наша примедба за неодређен рок предвиђен чланом 16 овог Закона лоше решење. У самом Закону имамо демонстрацију онога што смо и истакли – потребно је одредити рок, макар био и прилично дугачак, а ништа не спречава тело задужено да одређену радњу изврши у одређеном року, да исту изврши и значајно раније. Ради правне

25) У даљем тексту и Агенција.

26) Члан 25 Закона о улагањима.

27) Члан 27 Закона о улагањима.

28) „Службени гласник РС“, бр. 36/09, 36/11 – др. закон и 88/11.

29) „Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 30/10.

сигурности, крајњи рокови су веома важни. Поставља се питање који је мотив био за формирање агенција која би преузела послове већ постојећих агенција. Са једне стране, разлог може бити економско-организационе природе, с обзиром да је даном престанка са радом СИЕПА и Националне агенције за регионални развој престао и радни однос запослених у тим институцијама,³⁰⁾ те да ће по наводима председнице Управног одбора РАС, та агенција имати дупло мање запослених него СИЕПА.³¹⁾ Са друге стране, разлог у промени може се тражити и у корупционашким аферама челних људи СИЕПА, због којих је кредибилитет ове организације свакако био уздрман. Као што смо поменули корупција и недостатак владавине права уопште, представљају главну кочницу константном приливу ефективних СДИ, па поступци поводом наводне умешаности агенције задужене за подстицање инвестиција у корупцију, сигурно не би побољшали слику. Надаље, према члану 55 Закона наводи да аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу да оснују јавну агенцију кад су на то овлашћене својим општим актом, ако су испуњени услови за оснивање јавне агенције одређени овим законом.³²⁾ Проблем који се јавља а који је директно у вези са бирократијом, јесте чињеница да већина локалних самоуправа има формиране Канцеларије за економски развој, које имају веома изражену улогу подршке улагачима. У Закону се јасно не наводи која је будућност и улога тих Канцеларија, али би се тумачењем могло доћи до закључка да члан 55 омогућава да већ постојеће канцеларије могу преузети улогу – под условом да испуне услове предвиђене овим Законом.³³⁾ На тај начин тумачимо и одредбу да аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе *могу* да оснују наведене агенције – дакле то не морају учинити ако већ формиране канцеларије имају капацитет да преузму ту функцију.

И коначно, постоји један члан који морамо подврћи критици из угла номотехнике – у питању је члан 20. Први став овог члана гласи „Послове јединице за локални економски развој и подршку улагањима обавља канцеларија за локални економски развој, или орган управе, или носилац јавних овлашћења, или правно лице

30) Члан 47, став 3 Закона о инвестицијама.

31) Радио телевизија Србије, Интернет: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/2173786/Razvojna+agencija+Srbije+po%C4%8Dela+sa+radom,+SIEPA+uga%C5%A1e+na.html>, (приступљено 7.4.2016).

32) Члан 55 став 1 Закона.

33) *Ibid.*

основано од јединице локалне самоуправе, или физичко лице из редова запослених или именованих лица, или комора, асоцијација или удружење, које знањем и искуством може да пружи стручну помоћ улагачу, а које је актом јединице локалне самоуправе одређено да те послове обавља.³⁴⁾ И лаику овај став звучи прилично нејасно, док код правника свакако мора изазвати одређену нелагоду, због његове термилошке конфузије. Па тако, између асоцијације и удружења не постоји суштинска разлика, осим у пореклу речи, појам носиоца јавних овлашћења је сам по себи недовољно јасно дефинисан, јер и Закон о државној управи³⁵⁾ дефинише само појам имаоца јавних овлашћења, док појам носиоца помиње само у члану 84,³⁶⁾ у претпостављеној намери да га поистовети са носиоцем, али нигде то изричито не предвиђа, као ни устав РС који помиње појам имаоца само у члану 36 а носиоца не помиње.³⁷⁾ Очигледна је намера закондавца, да оваквом формулацијом максимално умањи шансу да се неко лице било физичко или правно нађе изван домета овог члана. Ипак, можда смо управо у претходној реченици показали много елегантнији начин да се та намера спроведе у дело.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Сматрамо да овај закон, иако има појединачних недостатака, доноси задовољавајући оквир како за унапређење инвестиција тако и за развој домаћих компанија у одређеним областима. Иако овај закон има свој значај као закон који се првенствено бави улагањима, његов утицај на прилив СДИ као нормативног акта је лимитиран и он као такав неће довести до значајног повећања прилива СДИ у Србију. Једини начин да се СДИ привуку и да се привреда константно развија на дужи рок јесте транспарентно и стабилно како економско тако и правно окружење, владавина права и сузбијање корупције и бирократских препрека. Ово су задаци које је и најтеже достићи, који захтевају јако болне резове са наслеђеном корупционашком свешћу, а резултати не могу бити брзо видљиви – па самим тим међу владајућим партијама такви захвати никада нису били популарни.

34) Члан 20 став 1 Закона.

35) Закон о државној управи („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014).

36) *Ibid.*, члан 84.

37) Устав Републике Србије, члан 36.

И коначно, морамо да изнесемо једну критику која се тиче сврсисходности доношења Закона о улагањима. Већ смо напоменули да је Закон о улагањима у начелу напредак у односу на Закон о страним улагањима. Ипак, сматрамо да су барем две трећине новог закона идентичне или суштински исте са његовим претходником. Све значајне промене су могле да се донесу изменама и допунама или амандманима на закон Закон о страним улагањима. Управо зато, разлоге доношења новог закона морамо тражити изван правно-техничких разлога и чак изван потреба праксе. Такође, бољка коју је имао Закон о страним улагањима - понављање одредби из других нормативних аката, укључујући међу њима и Устав, није отклоњена.

На темељу наведених одлика Закона, мишљења смо да је он донет како би се на неки начин истакла додатна одлучност нове Владе да се посвети унапређењу инвестиционог окружења, тачније да овај Закон послужи као светлећа реклама промена и напретка у сфери СДИ у Србији. Политички мотиви за доношење закона никада нису пожељни али никада нису ни у потпуности искључени. Ипак, у овом конкретном случају негативне последице доношења Закона због ванправних мотива не могу бити значајне – као ни ефекти на прилив СДИ.

ЛИТЕРАТУРА

- Група аутора, *Стране директне инвестиције у Србији, 2001-2011*, Business Info Group, Београд, 2012.
- Drabek, Zdenek, Payne, Warren „The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment“, Staff Working Paper ERAD-99-02 Revised November 2001 World Trade Organization Economic Research and Analysis Division.
- European Parliament resolution on the European integration process of Serbia* (2011/2886(RSP)).
- Закон о Агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“ бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС и 8/15-УС).
- Закон о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14).
- Закон о државној управи („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014).
- Закон о заштити конкуренције („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009 и 95/2013).
- Закон о лековима и медицинским средствима („Сл. гласник РС“, бр. 30/2010 и 107/2012).
- Закон о потицању улагања (НН 102/15).
- Закон о страним улагањима („Сл. лист СРЈ“, бр. 3/2002 и 5/2003, „Сл. лист

- СЦГ“, бр. 1/2003 – Уставна повеља и „Сл. гласник РС“, бр. 107/2014 – др. закон).
- Закон о улагањима („Сл. гласник РС“, бр. 89/2015).
- Козомара, Јелена и Стојадиновић Јовановић, Сандра *Међународно пословно финансирање*, Економски факултет, Београд, 2011.
- Мијатовић, Бошко „Приватизација реалног сектора“, *Четири године транзиције у Србији*, (Редактори: Борис Беговић и Бошко Мијатовић), Центар за либерално -демократске студије, Београд, 2005.
- P. Steyt, Jean-Yves „Comparative Foreign Direct Investment Law: Determinants of the Legal Framework and the Level of Openness and Attractiveness of Host Economies“ (2006). LL.M. Graduate Research Papers. Paper 1.
- „Службени гласник РС“, бр. 36/09, 36/11 – др. закон и 88/11.
- „Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 30/10.
- Уредба Владе Републике Србије донета на основу члана 12. став 2, члана 13. став 3, члана 14. став 2.
- Устав Републике Србије.
- Интернет извори
- Народна банка Србије, Страна директна улагања у новцу, нето, по земљама, 2005-2013, Интернет: http://www.nbs.rs/internet/latinica/80/platni_bilans.html, (приступљено 12.5.2016).
- Развојна Агенција Србије, Интернет: <http://ras.gov.rs/sr/podrska-investitorima/zasto-srbija/uspesne-price>, (приступљено 12.5.2016).
- Радио телевизија Србије, Интернет: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/2173786/Razvojna+agencija+Srbije+po%C4%8Dela+sa+radom,+SIERA+uga%C5%A1ena.html>, (приступљено 7.4.2016).
- Транспарентност Србија, Интернет: <http://transparentnost.org.rs>, (приступљено 21.4.2016).

Marko Nikolic, Stevan Rapaic

IMPACT OF LAW ON INVESTMENTS ON INFLOW OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN SERBIA

Resume

On 4th November 2015, the Law on Investments came into force in Serbia. We believe that this law, with some shortcomings, yields a satisfactory framework to investment promotion and the development of local companies in certain areas. Although this law is principally engaged in investment, its impact on FDI inflows as a normative act is limited and as such will not lead to a significant increase in FDI inflow to Serbia. The only way to attract FDI and to develop economy is to have transparent and stable economic and law environment, the

rule of law and to be fighting corruption and bureaucratic obstacles. These are tasks that were the most difficult to reach, that require a very painful cuts to the corruption inherited consciousness, and the results can not be quickly visible - and therefore among the ruling parties such procedures have never been popular.

We need to present a critique concerning the expediency of passing the Law on Investment. The new Law on investment represents progress in relation to the Law on Foreign Investment. However, we believe that at least two-thirds of the new law is identical or substantially similar to its predecessor. All significant changes could be accomplished by amendments to the previous law on foreign investment. Therefore the reasons for the adoption of the new law, we must seek outside of legal and technical reasons, and even beyond the needs of the practice. Also, a weakness that previous law had – repetition of the provisions of other normative acts, including among them the Constitution, was not removed.

Based on these features, we believe that Law on Investments was made in order to somehow further stressed the new government's determination to improve the investment environment, namely for purpose of showing a changes and progress in the field of FDI in Serbia. Therefore, Law on Investments would not be having a substantial impact on FDI inflow.

Key words: Foreign Direct Investment, the Law on Investment, the policy of attracting foreign investment, Serbia, transparency, subsidies

* Овај рад је примљен 20. 05. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 09. 06. 2016. године.